

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

**Komisja
Samorządu
Terytorialnego
i Polityki
Regionalnej**

■ **PODKOMISJI STAŁEJ USTROJU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
(NR 4)
z dnia 8 marca 2023 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

– podkomisji stałej ustroju samorządu terytorialnego (nr 4)

8 marca 2023 r.

Podkomisja stała ustroju samorządu terytorialnego, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Gawrona (PiS)**, przewodniczącego podkomisji, rozpatrzyła:

– informację ministra spraw wewnętrznych i administracji na temat funkcjonowania przepisów dotyczących zmiany granic gmin w latach 2021–2022.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Mariusz Marszał** doradca przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP ds. legislacyjnych oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak** i **Damian Stanisławski**.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Szanowni państwo, rozpoczynamy.

Otwieram posiedzenie podkomisji stałej ustroju samorządu terytorialnego.

Witam serdecznie członków podkomisji. Witam przedstawiciela Związku Gmin Wiejskich pana Mariusza Marszała. Czekamy na przedstawiciela ministerstwa pana Szymona Wróbla. Myślę, że dotrze w trakcie trwania podkomisji.

Stwierdzam kworum.

Dzisiejszy porządek dzienny przewiduje informację ministra spraw wewnętrznych i administracji na temat funkcjonowania przepisów dotyczących zmian granic w latach 2021–2022.

Mamy krótki materiał, z którym zapewne członkowie podkomisji już się zapoznali. Czekamy, tak jak powiedziałem, na zastępcę dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w MSWiA. Zatem na początek prosiłbym o zabranie głosu w tym temacie przedstawiciela Związku Gmin Wiejskich, żeby nie tracić czasu, bo mamy następnie Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Wiemy, że w tych latach – trwa obecna kadencja – były takie tematy, które rzeczywiście i na naszej Komisji były omawiane. Chodzi o zmiany granic administracyjnych, szczególnie poszerzających się miast, które chcąc się dalej rozwijać, wnoszą takie propozycje zmian granic. W pewnym sensie jest to naturalny sposób, ale tworzący konflikt z tymi miejscowościami, które mają być wchłonięte przez te miasta. Na pewno są dwie strony tych działań. To jest miasto, w którego interesie jest dalszy rozwój, poszerzanie terytorialne, ale są też gminy ościenne, które w imię patriotyzmu lokalnego, w imię tradycji, w imię obawy o pewne utraty korzyści starają się ten proces opóźnić. Dlatego na pewno jest to bardzo istotna sprawa. Dzisiejsze spotkanie, tę podkomisję chcę potraktować na zasadzie takiej informacyjnej, a na pewno na dalszym etapie postaramy się znaleźć jakieś rozwiązania.

Zatem proszę pana Mariusza Marszała, przedstawiciela Związku Gmin Wiejskich, o wypowiedź.

Doradca przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP ds. legislacyjnych Mariusz Marszał:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Oczywiście odniosę się, ale tak bardzo generalnie. Dzisiaj bardziej nastawialiśmy się na wysłuchanie stanowiska przedstawiciela MSWiA. Oczywiście kwestia zmiany granic albo właściwego uregulowania prawa dotyczącego procesu podziału granic między samorządami jest ważkim tematem i jednym z najważniejszych. W sumie bronimy jakby odrębności gmin, które znajdują się w bliskim sąsiedztwie. Przyglądając się aktualnemu procesowi i aktualnej sytuacji, nietrudno odnieść wrażenie, że coraz więcej jest takich sytuacji, które można nazwać tzw. wrogimi przejęciami, które nie mają nic wspólnego z właściwą regulacją granic administracyjnych oraz mało mają wspólnego z postępowaniem sprzyjającym budowaniu więzi społeczno-gospodarczych i procesem rozwoju gospodarczego. Jak nietrudno zauważyć i pewnie wszyscy państwo doskonale o tym wiecie, coraz częściej takie sytuacje mają podłoże ekonomiczne i polityczne, tym bardziej że te procesy następują w wyniku decyzji prezesa Rady Ministrów i są pozbawione jakiegokolwiek kontroli administracyjno-sądowej oraz nie mają cech wyłączenia i są pozbawione odszkodowań.

Nasze stanowisko w kwestiach zasadniczych ma odzwierciedlenie w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że dokonywanie zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju jest obszarem wywołującym wiele napięć i kontrowersji. Model wtórnego kształtowania tego podziału został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za nieefektywny, niespełniający pokładanych w nim oczekiwań i wymagający pilnej rewizji ustawodawczej.

Z mojej strony tyle. Bardzo dziękuję za udzielenie głosu.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Dziękuję.

Zgłaszał się pan Marek Wójcik.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Wysoka Komisja, szanowni państwo, dziękuję za podjęcie tego tematu, bo wydaje mi się, że ważne jest to, abyśmy podejmowali pewne przedsięwzięcia, które dotyczą ustroju samorządu, z odpowiednim wyprzedzeniem, na przykład z wyprzedzeniem kadencji. Dobrze, że ta dyskusja odbywa się teraz.

Natomiast muszę powiedzieć, że przy okazji podziału terytorialnego trzeba sobie powiedzieć, że podział terytorialny powinien być następstwem decyzji o tym, w jaki sposób państwo się ma rozwijać. To jest według mnie kluczowe. Jeżeli przyjmimy zasadę taką, że ma się rozwijać w oparciu o silne ośrodki współpracujące z otoczeniem, obszary funkcjonalne, to trzeba stworzyć też instrumenty związane także z podziałem administracyjnym, które będą temu sprzyjały. Oczywiście to jest tylko jedna z możliwych dróg, bo z całą pewnością trzeba szukać zrównoważonego rozwoju i zauważać także tych, którzy z oczywistych powodów mają trochę inną sytuację, trudniejszą sytuację, jeżeli chodzi o kwestie rozwojowe. Jednak ten podział administracyjny jest wtórny. Natomiast mówię o tym dlatego, że po pierwsze dynamiczne zmiany demograficzne, które nas czekają, z całą pewnością spowodują, że będziemy musieli inaczej popatrzeć także na podział terytorialny. Kiedy przyglądam się demografii na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, to zrobiłem kiedyś taką statystykę i wśród gmin wiejskich, które najwięcej tracą, w pierwszej dziesiątce jest osiem gmin z Podlasia – one tracą około jednej trzeciej. W ciągu jednego pokolenia tracą jedną trzecią mieszkańców. To jest w ogóle szokująca kwestia. Ale tutaj mówię o Podlasiu, bo to, że te gminy tracą, oznacza, że powiaty tracą i województwo traci. Tak więc moim zdaniem musimy przeprowadzić rozmowę na temat tego, jaki podział, jaki model będzie najbardziej efektywny, tym bardziej że czekają nas obciążenia podatkowe, sporo wyrzeczeń z tego tytułu, konflikty społeczne, ale przede wszystkim kwestia efektywności działalności administracji publicznej, rządowej, samorządowej będzie z całą pewnością punktem wyjścia, szukanie tej efektywności na przykład w dostępie do infrastruktury, możliwości realizacji pewnych usług publicznych. Dzisiaj mamy taką sytuację, że wszystkie samorządy realizują te same usługi, mają takie

same obowiązki, ale mają różne możliwości. Teraz jedną z tych dróg jest stworzenie mechanizmów współpracy, premiowanie tych samorządów, które ze sobą potrafią współpracować w różnej formule – i na przestrzeni ostatnich lat mamy tych narzędzi coraz więcej. A drugą jest po prostu dokonanie zmian w podziale terytorialnym.

Chcę powiedzieć, że nie do końca zgadzam się z tą informacją, która jest w materiale, że różnimy się gdzieś w ramach korporacji w podejściu do tego tematu, bo mamy wspólne podejście. Zależy nam na tym, żeby to się odbywało uczciwie, przejrzystie, z uwzględnieniem interesu obu stron, także tego interesu ekonomicznego. I to moim zdaniem jest najprostsze. Ustalenie, w jaki sposób się rozliczamy przy podziale, jest najprostszą kwestią. Tak więc wydaje mi się, że powinniśmy to załatwić.

Teraz podam przykład, żeby państwa nie zagadać. Przykład dotyczący małych miast i otaczających ich gmin wiejskich. Na początku lat 90. z powodów niemerytorycznych albo dlatego, że ludzie się ze sobą spierali, ale przede wszystkim z powodów czysto ekonomicznych, w wyniku ustalenia subwencji oświatowej w taki sposób, że zdecydowanie premiowała obszary wiejskie, w sposób świadomy samorządy, pewne wspólnoty mieszkańców dzieliły się tylko po to, żeby per saldo uzyskać więcej środków publicznych na edukację. Dzisiaj mamy do czynienia z taką sytuacją, że są miasteczka 2–3 tys. i otaczające je dwudziestoparotysięczne gminy wiejskie, które korzystają z infrastruktury nawzajem, wykorzystują infrastrukturę tego małego miasteczka, ale podatki płacą w gminie wiejskiej. Te miasteczka są w trudnej sytuacji, ale na pewno jako człowiek nadzwyczaj elastyczny nie dam się przekonać, że to nie jest jedna wspólnota. To jest jedna wspólnota – sztucznie podzielona. Dlatego wydaje mi się, że warto byłoby też tu dokonywać pewnych korekt.

Natomiast chcę powiedzieć, że rozmawiamy o tym w naszym gronie długo i doszliśmy do pewnych uzgodnień, których nikt nie kwestionuje. Choćby to, że te zmiany powinny być dokonywane na przykład raz w ciągu kadencji, tak żeby nie było zagrożenia, że ten podział jest traktowany jako mechanizm w walce wyborczej, ale przede wszystkim po to, żeby nie destabilizować funkcjonowania administracji. Czyli aby ten postulat zmiany w podziale terytorialnym i to pewnego rodzaju zmiany... Bo pan dyrektor wie doskonale, że część z tych zmian w podziale terytorialnym wynika z błędów popełnianych kilkadziesiąt lat temu, chociażby w podziale geodezyjnym. U siebie na Sądecczyźnie mam taki przykład w gminie Rytró, gdybyście państwo kiedyś pojechali do Roztoki, na końcu świata w tym Rytrze jest jeden budynek, który jest w gminie Piwniczna, bo ciągnie się działka geodezyjna, która ma 6 km, od miejscowości Piwniczna przez las.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Przykłady może później, bo teraz...

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

OK, już nie przeciągam. Opowiadam o tym, że takie perełki niestety wciąż istnieją, więc część tych zmian w podziale jest absolutnie uzasadniona. Dlatego...

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Dobrze, to może być wstęp, bo mamy mało czasu.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

OK. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Widzę, że pan poseł Galla chciał się wypowiedzieć.

Witam w tej chwili już obecnego Szymona Wróbla, zastępcę dyrektora departamentu. Panie dyrektorze, zaraz, tylko wypowie się krótko poseł Galla i pan przedstawi swoje stanowisko. Dziękuję.

Poseł Ryszard Galla (niez.):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, muszę tutaj zgodzić się i nie zgodzić z moim przedmówcą, moim przyjacielem Markiem. Ponieważ Marek jakby podejmuje tematy – oczywiście słusznie – o charakterze, powiedziałbym, strategicznym. Natomiast wiemy, że nasze kolejne posiedzenie i wieloletnie rozmowy dotyczą praktycznie elementu, o któ-

rym Marku, wspomniałeś na samym końcu. Ten zapis, który jest w ustawie, mówiący o zmianie granic na wniosek, był wprowadzony chyba, jak dobrze pamiętam, w 2009 r. tylko po to, żeby realizować pewne korekty po obopólnym uzgodnieniu. Państwo wiecie, że przykład opolski sprzed kilku laty spowodował, że ktoś w sposób drastyczny wykorzystał zapisy ustawy i doprowadził do zmiany granic bez, powiedziałbym, udziału zgody partnerów. Co do zasady przyznaję, że pan dyrektor Wójcik ma rację. Rzeczywiście powinniśmy pracować nad tym, żeby spoglądać ustrojowo na zasadzie partnerstwa, wspólnie realizując pewne zadania. Mieszkam od zawsze w takiej gminie, gdzie czujemy się współmieszkańcami Opola, dużej aglomeracji. Nie może być tak, żeby stosować zapisy łamiące wszelkie zasady konstytucji, poczynając od doprowadzania skutecznie do zmiany tych granic. Już nie chciałbym teraz mówić o tej zmianie, bo tutaj mógłbym poświęcić dużo czasu.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Tak, wiemy, wybrzmiało to mocno, panie pośle.

Poseł Ryszard Galla (niez.):

Natomiast powiem krótko, że musimy podejść do tego w sposób naprawdę konstruktywny i popracować nad takimi zapisami, które będą te kwestie regulowały. Nie mówię, że zabraniały, bo to jest dozwolone, tylko to ma być dozwolone prawem, a nie, kurczę, na zasadzie obłupienia. Tutaj bardzo wyraźnie chciałbym powiedzieć, zresztą pan przewodniczący Ławniczak może potwierdzić, że w poprzedniej kadencji praktycznie doprowadziłem do tego, że projekt ustawy (oczywiście on mógł być, na pewno był w jakimś tam stopniu ułomny), który miał nadany numer i praktycznie był o podobnym czasie, jak my dzisiaj rozmawiamy, było już pierwsze czytanie na posiedzeniu komisji i – spoglądam w kierunku przedstawiciela ministerstwa – wtedy umówiliśmy się, że oczywiście nie procedujemy, nie rozpoczynamy, czekamy na propozycje ministerstwa, czyli strony rządowej, jaka byłaby propozycja dokonania tych zapisów. Dziś praktycznie kończymy kadencję i wiem, bo też nad tym pracowałem, że w ramach zespołu parlamentarnego przygotowaliśmy projekt nowelizacji ustawy, który jest pewnego rodzaju elementem kompromisu pomiędzy korporacjami – i też nie wiemy, co się z nim w tej chwili dzieje. Czy jest szansa, żebyśmy mogli podejść do tematu naprawdę konstruktywnie i popracować nad pewnymi rozwiązaniami? Bo wiecie państwo... Zresztą chyba nawet na posiedzeniu zespołu gościliśmy przedstawicieli gmin, w szczególności z północnej części Polski, gdzie jest pandemia, jeśli chodzi o zmiany granic na tej podstawie – na co nie ma zgody.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Wybrzmiało to mocno.

Panie dyrektorze, prosimy o przedstawienie informacji, ale też w jakiś sposób ustosunkowanie się do tego, co powiedział poseł Galla, że miała być propozycja ministerstwa.

Dziękuję.

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Szymon Wróbel:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Bardzo przepraszam za swoje spóźnienie, miałem pewne problemy z przepustką, stąd moje późniejsze przyjście.

Przechodząc już do clou dzisiejszego posiedzenia podkomisji – wybrzmiały tu pewne bardzo istotne kwestie. To znaczy pierwszą istotną kwestią jest to, że granice i podział administracyjny nie są stałe. Podlegają pewnym procesom, które są niezależne od pewnych rozstrzygnięć administracyjnych. Była tu mowa m.in. o pewnym rozwoju miast, rozlewaniu się miast, tzw. suburbanizacji gmin wiejskich otaczających miasta. Te procesy następują i przybierają na sile. W czasie, kiedy była kształtowana aktualna siatka podziału terytorialnego naszego kraju, nie były one aż tak bardzo nasilone.

Kolejnym wyzwaniem, o którym mówił pan minister Wójcik, jest kwestia demograficzna, wyludnianie się niektórych gmin, w szczególności dotyczyć to będzie gmin wiejskich na peryferiach. Warto również pamiętać o tym, że dużym wyzwaniem w ogóle dla całego naszego kraju, jak i dla kontynentu są zmiany klimatu, które też będą powodowały w dłuższej perspektywie konieczność przyjrzenia się granicom, w szczególności w kontekście zasobów wody, które w tej chwili mamy dostępne. Natomiast w perspek-

Posel Ryszard Galla (niez.):

W kwestii formalnej, żebyśmy dzisiejszego posiedzenia nie zamykali tematycznie. Mam prośbę, panie przewodniczący, abyśmy kontynuowali tę debatę na następnym posiedzeniu Sejmu.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Panie pośle, absolutnie będziemy kontynuować. Tylko powiem tak, chciałem, żeby dzisiejsze spotkanie było krótkie, żebyśmy mieli taki wstęp – i mamy ten wstęp. Myślę, że te zdania tutaj już wybrzmiały i ze strony ZGW, i ze strony ZMP, jest ministerstwo i posłowie. Myślę, że to jest taki mały wstęp, który powinien prowadzić do tego, żeby już formułować pewne tezy, które można by wprowadzać przy tych procesach. Zatem na pewno postaram się zorganizować następne spotkanie podkomisji. Wiem, że to planowane jest dopiero w kwietniu, więc może rzeczywiście uda nam się przygotować takie posiedzenie, gdzie już wybrzmiałyby pewne tezy dotyczące tego, co powinniśmy zmienić, jak to powinno wyglądać. Przygotowując się do podkomisji, też zerknąłem, że były takie zmiany granic, jeżeli chodzi o miasto Zielona Góra, i tam zrobiono to troszeczkę inaczej. Był kontrakt zielonogórski, było chyba referendum przeprowadzone.

Nie wiem, czy pan poseł też chce się wypowiedzieć – proszę.

Posel Krystian Kamiński (Konfederacja):

Właśnie, bo ja jestem z Zielonej Góry, w związku z tym właśnie dlatego lepiej kojarzę sytuację. Tam to referendum było przeprowadzone, zgodzono się na włączenie gminy wiejskiej. Z dzisiejszej perspektywy patrząc, bo to już jednak osiem lat, nikt nie wyobraża sobie innej sytuacji. I ludzie mieszkający poza starą Zieloną Górą, jakkolwiek by to dzisiaj już nie brzmiało, nie mają w ogóle ciągoty powrotu do tego, co było, tylko, po pierwsze, przyzwyczaili się, a po drugie, widzą dużo plusów tej sytuacji. W związku z tym to jest jedna z chyba bardziej udanych takich operacji, powiedzmy, na żywym organizmie.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Ale na co chciałem zwrócić uwagę...

Posel Ryszard Galla (niez.):

Było porozumienie.

Przewodniczący poseł Andrzej Gawron (PiS):

Właśnie, na to chciałem zwrócić uwagę, że było porozumienie, było referendum i rzeczywiście był jakiś proces, który doprowadził do tego stanu i który jest w tej chwili jakoś akceptowalny.

Jeszcze raz bardzo serdecznie wszystkim obecnym dziękuję. Zamykam dyskusję.

Zamykam posiedzenie.

Informuję, że pełny zapis przebiegu posiedzenia będzie do wglądu w sekretariacie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Oczywiście deklaruję, że zorganizujemy następne spotkanie w tym temacie.

Dziękuję bardzo.